

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang Masalah

Sejak 1 Januari 2001, Indonesia mulai memasuki era baru dalam sistem pemerintahan daerahnya. Sejak tanggal ini, otonomi daerah atau desentralisasi mulai dilaksanakan di seluruh daerah tingkat dua kota dan kabupaten. Sebuah kebijakan yang pada awalnya banyak dilandasi oleh ketidakpuasan berbagai daerah atas perkembangannya masing-masing. Hal ini cukup wajar mengingat pola sentralistik yang dulu diterapkan pada masa orde baru. Hampir seluruh kebijakan mengenai daerah ditentukan oleh pemerintah pusat termasuk urusan perekonomiannya. Daerah hanya sebagai perpanjangan tangan dari pusat. Penelitian yang dilakukan oleh World Bank menunjukkan bahwa kewenangan fiskal di Indonesia sebelum diberlakukannya otonomi daerah atau desentralisasi sangat sentralistik dibanding negara lain. Dengan berkembangnya demokrasi di Indonesia, maka tuntutan otonomi atau desentralisasi sebagai bagian dalam reformasi politik di Indonesia semakin berkembang pula.

Di negara – negara lain, terutama negara – negara berkembang, pelaksanaan desentralisasi dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti latar belakang ataupun sejarah negara tersebut, kemunduran dalam pembangunan ekonominya, tuntutan terhadap perubahan dalam penyediaan "*public goods and services*", ancaman disintegrasi, serta berbagai protes terhadap sistem pemerintahan yang sentralistik.

Banyak daerah di Indonesia merasa lebih memahami karakteristik daerah masing – masing sehingga lebih layak untuk mengelola keuangannya secara mandiri. Pendapat ini mulai berkembang ketika diberlakukannya program 'inpres'. Pada program ini, pemerintah secara

langsung menyalurkan dana ke tujuan program tersebut, contohnya langsung kepada sekolah yang dituju, tanpa melalui pemerintah daerah. Pemerintah daerah merasa perlu untuk turut menentukan pembangunan di daerah masing – masing seperti bagaimana pembangunan dilaksanakan, sektor apa saja yang menjadi target pembangunan, serta kapasitas pembangunan untuk tiap – tiap sektor tersebut.

Dengan adanya desentralisasi, diharapkan daerah dapat lebih berkembang melalui peningkatan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas sektor publik (Makmun, 2004). Kualitas dan kuantitas dari "*public goods*" maupun "*public services*" juga dapat ditingkatkan melalui pelaksanaan desentralisasi. Di berbagai belahan dunia, desentralisasi ditujukan untuk meningkatkan pelayanan publik (Dillinger, 1994). Transparansi dan akuntabilitas dari pemerintah daerah juga diharapkan dapat lebih baik dengan adanya proses desentralisasi. Desentralisasi fiskal juga diharapkan dapat meningkatkan efisiensi ekonomi karena daerah lebih mampu menyediakan barang publik yang sesuai dengan karakteristik khusus dari masing – masing daerah dibandingkan dengan pemerintah pusat (Oates, 1973).

Dalam kaitannya dengan penyediaan barang publik, desentralisasi sebenarnya dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan vertikal (antara pemerintah pusat dan daerah) serta ketimpangan horizontal (antar pemerintah daerah). Ketidakmerataan secara vertikal terjadi karena pada era sentralistik penerimaan negara melalui pajak maupun bukan pajak, terutama dari sumber daya alam, lebih banyak masuk ke "kantong" pemerintah pusat dibandingkan pemerintah daerah. Daerah sebagai penghasil harusnya merasakan hasil lebih banyak dari sumber daya alam yang dimilikinya. Pembangunan di daerah tersebut harus meningkat dan pertumbuhan ekonomi dirasakan oleh seluruh masyarakat secara lebih merata.

Akan tetapi, perlu disadari ancaman ketimpangan antar daerah justru dapat lebih mengemuka apabila penerimaan baik dari pajak maupun bukan pajak terutama dari sumber

daya alam dikelola langsung oleh pemerintah daerah. Masing – masing daerah memiliki *endowment* yang berbeda sehingga apabila dikelola langsung oleh pemerintah daerah maka akan ada daerah yang sangat kaya dan ada daerah yang justru sangat miskin. Di sinilah peran pemerintah pusat diperlukan. Pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, terutama menyangkut keuangan, harus tetap dikontrol melalui mekanisme transfer sehingga pembangunan tidak hanya terjadi di daerah dengan kapasitas sumber daya alam yang besar melainkan seluruh daerah di Indonesia.

Pelaksanaan desentralisasi di Indonesia ditandai dengan keluarnya UU No. 22 Tahun 1999 yang diperbaharui dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah serta UU No. 25 Tahun 1999 yang diperbaharui dengan UU No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah. UU pemerintah daerah yang baru ini menggantikan UU No. 5 Tahun 1974 yang lebih menunjukkan perpanjangan tangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. UU pemerintahan daerah yang baru banyak memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur daerah. Sebelum diberlakukannya UU ini, kepala daerah bertanggungjawab kepada pusat. Setelah adanya desentralisasi, kepala daerah tidak lagi bertanggung jawab langsung kepada pemerintah pusat namun kepada DPRD yang dipilih secara langsung melalui Pemilu.

Diterapkannya UU tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah juga memiliki dampak yang cukup besar terhadap perekonomian daerah. Perubahan konsep pembiayaan dalam UU ini dari prinsip "*functions follow money*" menjadi "*money follow function*", yang berarti jika kewenangan dilimpahkan ke daerah maka uang untuk mengelola kewenangan itu pun harus diberikan ke daerah, menjadi tantangan baru bagi pemerintah daerah.

Secara harfiah kata desentralisasi merupakan lawan dari kata sentralisasi yang dapat diartikan sebagai suatu pemusatan suatu kewenangan (*authority*) pemerintahan. Desentralisasi

mengenai kewenangan pemerintahan menyangkut berbagai aspek misalnya bidang politik, urusan pemerintahan, sosial dan pembangunan ekonomi dan aspek fiskal. Terdapat beberapa konsep desentralisasi, antara lain¹:

- *Administrative decentralization*
- *Political decentralization*
- *Economic or market decentralization*
- *Fiscal decentralization*

Desentralisasi administratif adalah pelimpahan sebagian wewenang dan pertanggung jawaban dibarengi dengan pemberian wewenang untuk mengelola sumber-sumber keuangan untuk membiayai kegiatan operasional dan penyediaan pelayanan publik (*public service*). Pelimpahan wewenang tersebut berkaitan dengan fungsi-fungsi manajemen urusan pemerintahan dan bidang keuangan (*financial management*) dari pemerintah pusat kepada pemerintahan di daerah (*local government*). Dalam sistem desentralisasi administratif yang terjadi di Indonesia terdapat tiga bentuk yaitu ;

- *Dekonsentrasi*, yaitu pelimpahan wewenang pemerintah pusat kepada kantor kantor departemen yang ada didaerah artinya pelaksanaan kegiatan yang menjadi urusan departemen disuatu daerah.
- *Desentralisasi atau Otonomi*, yaitu pelimpahan wewenang yang lebih luas dari departemen kepada pemerintah lokal dan didukung dengan dana. Jadi secara tegas ada tugas kegiatan dan biayanya (budget).

¹ Machfud Sidik, "Desentralisasi Fiskal, studi kasus DAU, DAK dan Dana Penyeimbang", paper yang dipresentasikan pada Seminar Nasional "Kebijakan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Maret 2002, di Hotel Borobudur.

- *Bantuan (medebewind)*, yaitu pelaksanaan urusan atau kegiatan tertentu oleh daerah yang memperoleh pelimpahan wewenang dan pembiayaan dari pusat, namun keputusan terakhir tetap berada pada pihak pemberi wewenang.

Desentralisasi fiskal diwujudkan dalam bentuk perimbangan keuangan pusat dan daerah, yaitu dengan dana perimbangan (*intergovernmental transfer*) dari APBN yang ditransfer kepada pemerintah daerah. Dana perimbangan, seperti halnya disebutkan dalam pasal 6 UU No.25 tahun 1999 terdiri dari:

- Dana Bagi Hasil (DBH)

Sesuai UU no.25 tahun 1999, dana bagi hasil merupakan bagian daerah dari penerimaan PBB, bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB), dan penerimaan dari sumber daya alam (SDA). Dana bagi hasil ini merupakan salah satu komponen dana perimbangan yang jumlah dan porsinya terus mengalami peningkatan. Dana bagi hasil sendiri terdiri menjadi dua bagian besar yaitu bagi hasil pajak yang terdiri dari PPh wajib pajak orang pribadi dalam negeri, PPh pasal 21, PBB dan BPHTB dan bagi hasil SDA yang terdiri dari kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi, serta pertambangan panas bumi.

- Dana Alokasi Umum (DAU)

Komponen DAU merupakan komponen terbesar dalam dana perimbangan. Perubahan UU yang mengatur desentralisasi fiskal di Indonesia akan mempengaruhi efektivitas dana ini dalam proses alokasinya. Sebagai contoh pada UU no.25 tahun 1999 dinyatakan bahwa alokasi DAU provinsi adalah 10% dari total alokasi DAU nasional sedangkan kabupaten/kota sebesar 90% nya. Dalam UU tentang pembiayaan keuangan

daerah yang baru yaitu UU no.33 tahun 2004, pembagian dana – dana tersebut berdasarkan imbangan kewenangan. Formula yang digunakan dalam penghitungan DAU adalah dengan pendekatan *fiscal gaps* yaitu kebutuhan fiskal daerah (*fiscal needs*) dibandingkan dengan potensi penerimaan fiskal daerah. Dengan demikian DAU digunakan untuk menutup *gap* yang terjadi apabila kebutuhan daerah melebihi potensi penerimaan daerah tersebut.

- Dana Alokasi Khusus (DAK)

Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan dana yang dialokasikan kepada pemerintah daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah. Kegiatan tersebut sesuai dengan fungsi yang telah ditetapkan dalam APBN. DAK dialokasikan kepada pemerintah daerah tertentu dengan menggunakan tiga kriteria utama yaitu kriteria umum, kriteria khusus dan kriteria teknis. Kriteria umum memperhitungkan kemampuan fiskal daerah yang ditunjukkan dalam bentuk Indeks Fiskal Netto (IFN) yang merupakan rasio kemampuan fiskal daerah dibagi dengan kemampuan fiskal rata-rata seluruh daerah. Sedangkan kriteria khusus ditunjukkan dengan Indeks Karakteristik Wilayah.

Dengan adanya transfer dari pemerintah ini menyebabkan daerah memiliki kewenangan yang jauh lebih luas terhadap keuangan daerahnya.

Perkembangan yang menarik dari pelaksanaan desentralisasi di Indonesia adalah maraknya pemekaran daerah. Sejak era reformasi tahun 1999, sudah muncul 173 daerah otonom baru, yang terdiri dari tujuh provinsi, 135 kabupaten, dan 31 kota. Jumlah ini masih sangat mungkin untuk bertambah, cepat atau lambat, walaupun pemerintah mengeluarkan *statement* untuk menghentikan sementara proses pemekaran daerah yang berjalan beberapa tahun belakangan ini.

Pemekaran daerah apabila dilihat secara garis besar dipengaruhi oleh faktor ekonomi dan politik. Banyak daerah merasa pembangunan yang terjadi di daerahnya tidak merata baik dibandingkan dengan propinsi / kabupaten lain atau bahkan dengan daerah lain dalam propinsi yang sama. Semakin jauh suatu daerah dari pusat pemerintahan maka pembangunan di daerah tersebut semakin tidak diperhatikan. Maka dari itu, pemekaran wilayah dianggap sebagai solusi alternatif supaya pembangunan dapat lebih merata di seluruh wilayah di Indonesia. Semakin dekat pemerintah dengan daerahnya, maka diyakini semakin baik juga penyediaan barang publik dapat dilakukan. Ketika pemerintah lebih dekat dengan daerahnya, maka pemerintah dapat benar – benar mengetahui secara pasti karakteristik barang publik yang paling tepat sesuai dengan keadaan daerah masing – masing.

Adanya proses transfer dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah juga memunculkan anggapan bahwa dengan adanya pemekaran wilayah maka transfer yang akan masuk juga akan semakin besar. Hal ini akan menguntungkan bagi daerah apabila dialokasikan dengan baik, ataupun bagi beberapa kalangan yang justru memanfaatkan hal tersebut untuk kepentingan pribadi. Daerah yang merasa memiliki potensi sumber daya alam serta merta merasa mampu mengelola daerahnya dengan sumber daya alam tersebut dan secara otomatis akan makin kaya.

Di samping motif ekonomi, motif politik juga seringkali terasa dalam pelaksanaan otonomi daerah. Proses pemekaran wilayah seringkali dikaitkan dengan upaya “bagi – bagi kekuasaan” di tingkat elite. Tidak jarang kita melihat bagaimana di daerah hampir semua *incumbant* berjuang untuk mendapatkan posisi kepala pemerintahan kembali. Maka dari itu muncul sebuah paradigma baru di kalangan elite politik bahwa untuk mendapatkan “jatah” kekuasaan maka yang paling mudah untuk dilakukan adalah memperbesar “kue kekuasaan” yang dapat dibagi dengan cara menambah jumlah kursi kepala pemerintahan yang berarti juga

menambah jumlah daerah yang ada. Indikasi ini terlihat pada putaran pilkada di daerah – daerah otonom baru dimana elite – elite yang sejak mulanya berjuang demi pemekaran lalu mencalonkan dirinya sebagai kepala daerah dengan “menjual” usaha dalam mensukseskan terjadinya pemekaran daerah tersebut.

Pemerintah sendiri merespons adanya aspirasi pemekaran wilayah ini dengan diterbitkannya PP No. 129 Tahun 2000 sebagai salah satu upaya untuk mencegah berkembangnya aspirasi disintegrasi di beberapa daerah. Pada pasal 2 PP ini, pemerintah secara tegas menyatakan bahwa pemekaran wilayah dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan cara peningkatan pelayanan kepada masyarakat, percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi, percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah, percepatan pengelolaan potensi daerah, peningkatan keamanan dan ketertiban, serta peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.

Untuk mencapai tujuan ini, pemerintah pada PP ini juga telah menetapkan syarat – syarat untuk proses pemekaran daerah yaitu:

- a. kemampuan daerah; dilihat dari tingkat PDRB dan PAD dari daerah tersebut.
- b. potensi daerah; ketersediaan sumber daya yang dapat dimanfaatkan dan memberikan sumbangan terhadap penerimaan daerah dan kesejahteraan masyarakat seperti ketersediaan lembaga keuangan, sarana ekonomi, sarana pendidikan, sarana kesehatan, sarana transportasi dan komunikasi, sarana pariwisata, serta ketenagakerjaan.
- c. sosial budaya; ketersediaan tempat ibadah, tempat / kegiatan institusi sosial budaya, serta sarana olahraga.
- d. sosial politik; tingkat partisipasi masyarakat dalam berpolitik dan organisasi kemasyarakatan.
- e. jumlah penduduk

- f. luas daerah
- g. pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya Otonomi Daerah; keamanan dan ketertiban, ketersediaan sarana dan prasarana pemerintahan, rentang kendali, propinsi yang akan dibentuk minimal telah terdiri dari tiga Kabupaten / Kota, Kabupaten / Kota yang akan dibentuk minimal terdiri dari 3 kecamatan.

Pemerintah kemudian merevisi PP No. 129 tahun 2000 dengan PP No. 78 tahun 2007 tentang tata cara pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah. Pada PP No. 78 tahun 2007, syarat pemekaran wilayah dibagi menjadi tiga yaitu syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. Pasal 5 PP No.78 tahun 2007 menjelaskan bahwa syarat administratif antara lain:

- a. Keputusan DPRD kabupaten/kota induk tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota;
- b. Keputusan bupati/walikota induk tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota;
- c. Keputusan DPRD provinsi tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota;
- d. Keputusan gubernur tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota; dan
- e. Rekomendasi Menteri.

Lebih lanjut pasal 6 PP ini menjelaskan syarat teknis antara lain kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat, dan rentang kendali penyelenggaraan pemerintah daerah. Sedangkan pasal 7 menjelaskan syarat fisik kewilayahan antara lain cakupan wilayah, lokasi calon ibu kota, serta sarana dan prasarana pemerintah.

Akan tetapi, walaupun pemerintah melalui PP No. 129 Tahun 2000, PP No. 78 tahun 2007, maupun UU No. 32 Tahun 2004 telah secara tegas mengatur hal – hal yang

berhubungan dengan pemekaran daerah namun berbagai konflik masih muncul. Pemekaran daerah banyak dianggap tidak berhasil mencapai tujuannya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Hasil evaluasi Depdagri menyebutkan ada 87,71% daerah induk belum menyelesaikan P3D (Pembiayaan, Personel, Peralatan dan Dokumen). Sebesar 79% daerah otonom baru belum memiliki batas wilayah yang jelas, 89,48% daerah induk belum memberikan dukungan dana kepada daerah otonom baru. Masalah yang tidak kalah pentingnya, sebesar 84,2% PNS di seluruh Indonesia sulit dipindahkan dari daerah induk ke daerah pemekaran.²

Usul mengenai pemekaran wilayah pada perkembangannya tidak hanya diajukan melalui pemerintah namun kerap kali juga ditujukan melalui DPR dan DPD. Akibatnya beberapa waktu lalu ketika pemerintah mengajukan 10 daerah otonom baru untuk dibahas, DPR ternyata juga mengajukan 12 daerah otonom baru yang menjadi hak inisiatif DPR. Akhirnya, pemerintah, dalam hal ini Depdagri, pun menyesuaikan dengan DPR dan akan mempercepat proses pemekaran di enam daerah.³

Berdasarkan data rekapitulasi permasalahan daerah otonom baru yang disusun Depdagri, terdapat beberapa daerah yang ternyata melanggar undang-undang pembentukan daerahnya, yakni Kabupaten Morowali, Kabupaten Banggai Kepulauan Provinsi Sulawesi Tengah serta Kabupaten Rokan Hilir Provinsi Riau. Daerah-daerah itu masih belum menempati ibu kota daerah yang telah ditentukan undang-undang.⁴

² <http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/2007/102007/01/selisik/utama01.htm>

³

http://perpustakaan.bappenas.go.id/pls/kliping/data_access.show_file_clp?v_filename=F6572/Banyak%20Pintu%20Menuju%20Pemekaran.doc

⁴ <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0512/24/Politikhukum/2318153.htm>

Pemekaran daerah juga ternyata tidak selamanya sejalan dengan aspirasi masyarakat. Hal itu tersimpulkan dari respons publik dalam jajak pendapat yang diselenggarakan oleh Kompas pada tanggal 19 – 20 September 2007 terhadap 1.213 pengguna telepon. Mayoritas publik (67,3 persen responden) menilai pemekaran daerah yang banyak terjadi beberapa tahun terakhir ini lebih banyak merupakan dorongan elite politik semata ketimbang pemenuhan atas aspirasi masyarakat di daerah. Sebanyak tujuh dari sepuluh responden juga menyatakan pemekaran daerah lebih banyak menguntungkan elite dan partai politik.

Maka dari itu, studi ini berusaha untuk melihat bagaimana kondisi daerah di Indonesia serta determinan dari pemekaran daerah yang terjadi di Indonesia. Karakteristik wilayah masing – masing yang berbeda di tiap daerah menyebabkan pemekaran daerah tidak bisa dianggap sebagai suatu hal yang *uniform*.

I.2. Perumusan Masalah

Penerapan desentralisasi fiskal diyakini oleh berbagai kalangan akan berdampak positif bagi perekonomian daerah pada umumnya dan kesejahteraan masyarakat pada khususnya. Dengan adanya desentralisasi fiskal, daerah memiliki kewenangan yang lebih luas dalam mengelola keuangannya.

Penyediaan barang publik dapat terpenuhi dengan lebih baik oleh pemerintah daerah dibandingkan pemerintah pusat dengan adanya desentralisasi. Pemenuhan barang publik akan sejalan dengan perkembangan daerah sehingga dapat memicu masuknya investasi dan pertumbuhan daerah tersebut. Perubahan pola pemerintahan dari sentralistik menjadi desentralistik juga diharapkan mampu mereformasi pola birokrasi yang selama ini banyak dikeluhkan oleh berbagai kalangan (Dillinger, 1994).

Desentralisasi fiskal juga dianggap oleh elite politik sebagai sarana untuk mencapai kekuasaan yang massive di daerah. Maka dari itu muncul aspirasi mengenai pemekaran daerah. Aspirasi mengenai pemekaran daerah berangkat dari berbagai latar belakang. Daerah yang memiliki potensi sumber daya alam merasa mampu untuk mengelola sumber daya alam tersebut dan yakin bahwa sumber daya alam tersebut akan mampu mensejahterakan daerah mereka. Ada juga beberapa daerah yang merasa tertinggal dalam hal pembangunan dibandingkan dengan "tetangga" mereka sehingga merasa apabila daerah mereka dijadikan sebuah daerah baru, maka perhatian terhadap daerah tersebut akan meningkat sehingga pembangunan dapat ditingkatkan sejalan nantinya dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Pada perkembangannya sejak tahun 1999 sampai 2006, terlihat 7 provinsi baru dan 137 kabupaten/kota baru. Perkembangan kabupaten / kota semakin terasa saat mulai diberlakukannya desentralisasi fiskal pada tahun 2001. Hal ini terlihat dari tabel 1.1. berikut ini.

Tabel 1.1. Perkembangan Jumlah Propinsi dan Kabupaten / Kota di Indonesia

Tahun	Provinsi	Kabupaten	Kota	Kabupaten dan Kota
Sebelum 1999	26	234	59	293
1999	1	34	9	43
2000	3	-	-	0
2001	-	-	12	12
2002	1	33	4	37
2003	1	47	2	49
2004	1	-	-	0
2005	-	-	-	0
2006	-	-	-	0
2007*)	-	21	4	25
Daerah baru 1999-2007	7	135	31	166
Total	33	369	90	459

Sumber: Departemen Keuangan

Masalah pemekaran daerah sebenarnya sudah menjadi pemikiran berbagai pemikir maupun peneliti sejak dahulu. Seorang filsuf legendaris Plato dalam bukunya *Republic and Law* menyarankan bahwa idealnya sebuah kota harus cukup besar untuk menyediakan berbagai fungsi – fungsi pemerintahan penting di wilayah tersebut namun di waktu yang bersamaan juga harus cukup kecil untuk menjamin keutuhan dari kota tersebut. Lebih lanjut dia menyatakan bahwa jumlah penduduk yang optimal dari sebuah kota adalah 5040 keluarga atau sekitar 25.000 – 30.000 jiwa. Pada tahun 1829, Fourier menyatakan bahwa jumlah penduduk yang optimal untuk sebuah kota adalah 1620 sampai 2000 orang.

Dari bukunya, dapat terlihat bahwa Plato sudah melihat keutuhan wilayah sebagai hal yang penting bagi sebuah kota. Keutuhan ini dapat dikaitkan dengan heterogenitas dari sebuah kota. Heterogenitas ini kemudian berhubungan dengan preferensi atas suatu barang publik yang berbeda bagi tiap penduduk. Alberto Alesina dan Enrico Spolaore dalam bukunya *The Size of Nations* (2005), dalam konteks negara, kemudian melihat heterogenitas ini sebagai sebuah biaya yang harus diperhitungkan bagi sebuah negara. Semakin beragam sebuah kota, maka semakin beragam barang dan pelayanan publik yang harus disediakan sehingga semakin besar seharusnya sebuah kota untuk mampu memenuhinya.

Secara umum, King berpendapat ada dua hal yang penting untuk melihat ukuran dari pemerintah daerah, yaitu jumlah penduduk dan luas wilayah. Lebih lanjut, variable jumlah penduduk merupakan indikator yang paling berpengaruh. Jumlah penduduk berpengaruh secara langsung terhadap jumlah barang dan pelayanan publik yang harus disediakan (King, 1984). Akan tetapi, untuk kegiatan – kegiatan pemerintahan tertentu kepadatan penduduk lebih penting dibandingkan dengan jumlah penduduk. Maka dari itu, variabel jumlah penduduk dan luas wilayah merupakan sebuah indikator yang saling melengkapi untuk melihat ukuran yang optimal bagi suatu pemerintah daerah.

Ukuran pemerintah daerah yang besar (*consolidated*) seringkali dikaitkan dengan *economies of scale* dalam penyediaan barang dan pelayanan publik sedangkan ukuran pemerintahan yang lebih kecil (*fragmented*) biasanya dikaitkan dengan efisiensi dan efektivitas dalam penyediaan barang dan pelayanan publik tersebut (Swianiewicz, 2002). Hipotesis yang berkembang dalam penentuan biaya dan ukuran pemerintahan daerah adalah bahwa terdapat hubungan yang berbentuk U curved dari average cost dalam penyediaan barang serta pelayanan barang publik dan jumlah penduduk. Pada mulanya, average cost akan turun sejalan dengan pertambahan jumlah penduduk. Akan tetapi, pada satu titik average cost justru akan mulai naik sejalan dengan pertambahan jumlah penduduk (Newton, 1992; Sharpe, 1995; King, 1984).

Di Eropa, terlihat bahwa ukuran dari pemerintah daerah yang berkembang berbeda – beda. Beberapa negara cenderung memiliki karakteristik pemerintah daerah yang besar (*consolidated*) namun beberapa negara justru memiliki karakteristik pemerintah daerah yang kecil (*fragmented*). Ukuran ini dilihat dari jumlah penduduk per daerah dan luas daerahnya. Hal ini terlihat dalam tabel 1.2 berikut ini:

Tabel 1.2. Ukuran Rata – Rata Pemerintah Daerah di Eropa

Country	% of Municipalities Below 1000 Citizens	Average Population	Average Area (sq. Km)
England and Wales	0	123000	533
Lithuania	0	66000	1166
Yugoslavia	0	49500	487
Bulgaria	0	35000	432
Sweden	0	29500	1595
Holland	0.2	20500	60
Denmark	0	18000	150
Poland	0	16000	130
Macedonia	3	15800	209
Slovenia	3	10300	106
Albania	0	10000	77
Finland	5	10500	730
Norway	4	9000	710
Croatia	3	8800	104
Romania	2	7600	81
Italy	24	6500	38
Estonia	9	5700	178
Spain	61	5000	60
Ukraine	NA	4600	56
Latvia	32	4300	115
Hungary	54	3300	32
Slovakia	68	1900	17
Czech Republic	80	1700	13
France	77	1300	15

Sumber: Paul Swianiewicz (2002)

Lebih lanjut, studi ini mencoba untuk mengkaji permasalahan yaitu: Faktor – faktor apa saja mempengaruhi pemekaran wilayah di Indonesia?

I.3. Tujuan Penulisan

Seperti telah dipaparkan pada bagian sebelumnya, penulisan studi (skripsi) ini bertujuan untuk menjelaskan faktor – faktor yang berperan dan harus diperhatikan oleh pemerintah daerah dalam usaha pemekaran wilayah.

I.4. Manfaat Penulisan

1. Memperkaya khasanah ilmu pengetahuan di Indonesia, terutama berkaitan dengan studi empirik mengenai ukuran pemerintah daerah di Indonesia.

2. Menjelaskan dan menginformasikan kepada masyarakat umum mengenai kondisi pemerintah daerah di Indonesia dalam kaitannya dengan pelaksanaan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah di Indonesia.
3. Mengetahui perkembangan pemekaran wilayah di Indonesia.
4. Menjadi salah satu bahan pertimbangan bagi pemerintah pusat maupun daerah dalam melaksanakan pemekaran wilayah di Indonesia serta kebijakan – kebijakan dalam desentralisasi fiskal dan otonomi daerah di Indonesia.

I.5. Sistematika Penulisan

Penulisan dari studi ini akan dibagi ke dalam 6 bagian, yaitu:

Bab I. PENDAHULUAN

Bab ini akan mencakup latar belakang masalah yang mendasari penulisan ini, perumusan permasalahan, tujuan penulisan, cakupan masalah, manfaat studi dan sistematika penulisan.

Bab II. TINJAUAN LITERATUR

Bab ini akan berisi tinjauan literatur berupa teori yang mendasari penulisan, terutama teori desentralisasi dan perekonomian daerah, serta hasil penelitian – penelitian maupun tulisan sejenis yang telah ada dan sudah dilakukan sebelumnya.

Bab III. METODOLOGI PENELITIAN

Bab ini akan menjelaskan cara – cara pengolahan data yang dilakukan dan tool analysis yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu dengan menggunakan

model qualitative response regression. Selain itu juga dilakukan tinjauan mengenai kemampuan model, jenis dan sumber data yang digunakan dalam penelitian ini.

Bab IV. DESENTRALISASI DI INDONESIA

Bab ini akan menjelaskan mengenai proses desentralisasi yang telah dilakukan di Indonesia.

Bab V. ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Bab ini akan mengemukakan hasil dan pembahasan berdasarkan pengolahan data yang telah dilakukan dengan model qualitative response regression dan analisisnya. Perhitungan akan dilakukan pada tingkat propinsi dan kabupaten / kota di Indonesia dengan melihat variabel – variabel bebas yang signifikan terhadap variabel terikat.

Bab VI. PENUTUP

Bab ini akan berisi kesimpulan umum penulisan, saran – saran penulis, dan kritik atas keterbatasan studi.